

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES

CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIGENTES

ALICIA SANCHEZ

A) ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA UNIVERSIDAD

1) La primera iniciativa de creación de una Universidad en nuestro país, se debió al Presb. Dámaso A. Larrañaga. En su carácter de senador de nuestra primera legislatura, promovió su sanción parlamentaria, la cual fue aprobada el 8 de junio de 1833.-

2) El 27 de mayo de 1838 el Presidente Manuel Oribe asignó por decreto, a la denominada en sus comienzos "Casa de Estudios Generales", el carácter de Universidad Mayor de la República. Asimismo, promovió una iniciativa de ley orgánica universitaria, cuya consideración parlamentaria se postergó ante el advenimiento de la guerra civil de 1839 a 1851, impidiendo su funcionamiento.-

3) El 18 de julio de 1849 el Pte. Joaquín Suárez, inaugura solemnemente la nueva instalación de la Universidad de la República.-

4) La consagración constitucional de la autonomía universitaria se incluyó en la Constitución Nacional de 1918, la que otorgó a la Universidad de la República la calidad de Ente Autónomo. Efectivamente, el Art. 100 estableció: "*Los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la higiene públicas, serán administrados por Consejos Autónomos*".-

5) El 31 de enero de 1957 el Parlamento aprueba la Ley de Presupuesto Nacional. Dicha norma confiere lo que en la oportunidad se denominó: "autonomía universitaria presupuestal". Dicha norma otorga a los entes de enseñanza la formulación de sus proyectos de presupuesto, simplemente por partidas "globales" o totales de sueldos y gastos, lo que permitió disponer de los recursos dentro de esas partidas como se estimare más conveniente. Cabe precisar que con anterioridad a esta ley existían planillas descriptivas que formaban el Presupuesto General e, incluido en éste, el de la Universidad de la República.-

Por otra parte, dicha ley permitía el traspaso de economías de un ejercicio al del año siguiente, solución adoptada posteriormente en la Ley Orgánica de 1958 (Arts. 23 y 24).-

El 15 de octubre de 1958, se aprobó el proyecto de ley elevado por la Universidad de la República, con escasas modificaciones, luego de intensas y violentas movilizaciones estudiantiles.-

En ella se vieron recogidos los principios de autonomía universitaria, cogobierno, libertad de cátedra y de opinión, entre otros, que se vieron afectados por las crisis económicas e institucionales, a nivel nacional y regional, en las décadas posteriores a 1958.

B) CONCEPTO DE AUTONOMIA UNIVERSITARIA

1) El concepto de "autonomía" se vincula estrechamente con los conceptos de "centralización" y "descentralización" de la autoridad o el poder público.-

2) Centralizar significa: "reunir o concentrar la autoridad en el Gobierno supremo". Descentralizar, por su parte implica la transferencia a diversos entes o entidades del Estado de una parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado.-

3) Estos conceptos se vinculan directamente con las tres funciones clásicas del Gobierno de un Estado: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.-

4) El presente análisis tiene por objeto el estudio de la descentralización que opera en el ámbito de la Administración y que tiene por objeto a la función administrativa que es la función que ejerce la Universidad.-

C) CONCEPTO DE FUNCION ADMINISTRATIVA

1) La norma constitucional y legal ha otorgado a la Universidad de la República, poderes de descentralización, esto es, poderes de administración para ejercer la función administrativa.-

2) Lo esencial de la función administrativa es la finalidad de llevar concretamente a los hechos, los cometidos del Estado que requieren ejecución material, permitiendo traducir en hechos los mandatos contenidos en las normas, en cuanto necesitan ejecución material. -

3) Por tanto, la función administrativa es definida como "*la actividad del Estado que tiene por objeto la realización de cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos y operaciones materiales*".-

4) Como consecuencia de los nuevos cometidos que fue asumiendo el Estado a lo largo de su evolución histórica, el Poder Ejecutivo entregó paulatinamente sus poderes de administración a otros órganos estatales. Dicho desprendimiento se efectuó gradualmente, en un proceso de descentralización, que consistía en el traspaso de poderes de administración desde el Gobierno Central a los órganos descentralizados, y su correspondiente control.-

5) Existen asimismo diversos grados de descentralización. Cuando se alcanza la mayor amplitud en la transferencia de poderes de administración, y el órgano que recibe dichos poderes adquiere personalidad jurídica propia (diversa del "Estado" considerado en sentido estricto) la descentralización administrativa alcanza su mayor grado que se denomina "autonomía".-

6) En relación a la autonomía en el ámbito de la Universidad de la República, el Dr. Horacio CASINELLI MUÑOZ señala que la misma está constituida por los cometidos de la Universidad, distinguiendo dos tipos de cometidos: a) los recogidos en la Constitución: aquellos que históricamente están ligados a la idea de Universidad: esto es, la enseñanza superior, la investigación científica, la extensión cultural, la colación de grados y la habilitación para el ejercicio de profesiones científicas; y b) cometidos contingentes que corresponden a aquellos cometidos que le confiere la ley sancionada por mayoría absoluta del total de componentes de cada cámara, y con audiencia de la Universidad de la República ante las Comisiones Parlamentarias en la elaboración de proyectos de ley que la comprendan.-

7) Este prestigioso jurista manifiesta que la autonomía del ente universitario se expresa a través de su Consejo Directivo Autónomo que es quien lo rige que tiene la atribución de dictar sus propias normas en la materia de su competencia mediante ORDENANZAS.-

Las ordenanzas constituyen actos normativos autónomos que expresan una voluntad normativa fundada en la propia apreciación del interés público.-

a) Los Entes Autónomos carecen de órganos legislativos, por lo que formalmente sus ordenanzas son actos administrativos pero no configuran la modalidad de función administrativa conocida como función ejecutiva y pueden por ende regular su materia.-

b) Estrechamente vinculado al tema se halla el PRINCIPIO DE ESPECIALIZACION DEL ENTE.-

Este principio atañe a la delimitación de competencia normativa entre el Estado Central y el Ente Autónomo: representa una materia en que la ley no puede ingresar, asegurando de este modo, que en ese ámbito no hay más límites al ejercicio de la autonomía normativa, que los determinados directamente en la Constitución. Por ej. una ley no puede regular el contenido de los planes de estudios, las formas de evaluación del aprendizaje, etc. situación que sería inconstitucional por violación de la especialización de la Universidad.-

Los Dres. Jiménez de Aréchaga y Juan Andrés Ramírez desarrollaron el concepto de especialización del ente como límite a la potestad legislativa del Estado Central; es la contrapartida del *principio de especialidad de las personas jurídicas*, el cual implica la limitación de la actuación del ente autónomo al ámbito de sus cometidos constitucionales o legales.-

En materia de planes de estudio la ley atribuye esa facultad a la Universidad de la República (Ley Orgánica Universitaria, Art. 22), en lo que constituye un tema propio de la especialización del ente a que hace alusión el Art. 204 de la Constitución. El principio de especialidad (Art. 190 de la Constitución), actúa contra la libertad del ente, en la medida que éste no puede realizar actos fuera de su especialidad. En cambio el Art. 204 de la Constitución opera a favor del ente ya que la ley debe respetar la especialización del mismo. -

La Universidad de la República está exenta del control del Estado Central previsto en el Art. 197 de la Constitución. No así sobre otras especies de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, donde ejerce un control de legalidad y conveniencia de la gestión y de los actos de sus Directorios. En éstos interviene el Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores. En definitiva los servicios docentes estatales comparten con los Gobiernos Departamentales la situación de autonomía política respecto del Estado Central.-

No existe potestad tributaria autónoma en cuanto, la Universidad de la República aparece como un Inciso del Presupuesto Nacional y sus recursos tributarios son asignados por la ley.

Ciertamente valoradas, son las apreciaciones efectuadas por el Dr. Horacio CASINELLI MUÑOZ, quien manifiesta: "... la necesidad de una universidad autónoma que permita el diagnóstico e investigación de los problemas nacionales con autoridad moral y científica e independencia de criterio, para que sus contribuciones al esclarecimiento de los problemas de interés general no sean falseadas por conveniencias de partido. La Universidad de la República ha de servir para la conservación de valores permanentes ante los entusiasmos cambiantes del gobierno o de la opinión pública, y ha de servir para la introducción de nuevas ideas y la creación de nuevos aportes a la comunidad con respaldo científico, ante la inercia conservadora del gobierno o de la opinión pública".-

D) DISPOSICIONES RELATIVAS A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

1) Corresponde previamente aportar una definición respecto de lo que es un Ente Autónomo. En tal sentido, podemos señalar que: "son personas públicas estatales que tienen a su cargo determinados servicios de carácter nacional y están dirigidos por Consejos o Directores Generales que poseen plenos poderes de administración y actúan con autonomía, bajo cierto contralor de las autoridades nacionales".-

2) La Universidad de la República "tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas y el ejercicio de las demás funciones que la ley encomiende". (Art. 2º de la Ley Orgánica).-

3) La Constitución Nacional vigente dispone en su Art. 202: "La enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos" (el destacado es propio).-

4) Por su parte, el Art. 204 de la Constitución establece: "Los Consejos Directivos tendrán los cometidos y atribuciones que determinará la ley sancionada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara". -

5) Estas disposiciones constitucionales han sido recogidas en su Ley Orgánica respetando el principio autonómico. A estos efectos, nos remitimos a lo preceptuado por los

Arts. 1o. y 5o. de la ley N° 12.549, de 29 de octubre de 1958, los cuales consagran, el primero de los citados, su carácter de persona jurídica pública que funcionará como Ente Autónomo (consagrado también en los Arts. 24, 188 y 191 de la Constitución), en tanto el segundo consagra que la misma se desenvolverá en todos los aspectos de su actividad, con la más amplia autonomía.-

6) Como Ente Autónomo cumple los cometidos que expresa o implícitamente le asigna el Derecho, designados con el nombre de "Fines de la Universidad". -

El Art. 2º de la Ley Orgánica expresa: "*La Universidad tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura, la enseñanza artística, la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas y el ejercicio de las demás funciones que la ley encomiende*" (el subrayado es propio).-

Tal como expresan los Dres. Justino JIMÉNEZ DE ARECHAGA y SAYAGUEZ LASO: "*administrar un servicio supone también dirigirlo*".-

La dirección de un servicio consiste en "*la autodeterminación de la política del servicio, sus modos de ejecución y los objetivos hacia los cuales debe dirigirse, dentro de los límites del texto constitucional y de la ley*".-

Para el cumplimiento de sus fines, la Universidad ejerce plenamente la potestad administrativa reglamentaria, dicta los reglamentos o conjuntos de normas necesarios para la organización y funcionamiento de sus servicios ("ordenanzas") y para que pueda realizar todos los actos jurídicos (actos unilaterales, contratos) y las operaciones materiales encaminadas a realizar sus cometidos.-

Establece por sí misma el Estatuto de sus funcionarios con arreglo a las bases contenidas en los Artículos 58 a 61 de la Constitución; recogidos en el Art. 21 de la Ley Orgánica.-

Elabora por sí los planes de estudio y establece los títulos y certificados de estudio; establece las condiciones de admisión y de reválida de títulos profesionales y certificados de estudio extranjeros; designa por sí sola a todos los funcionarios docentes, técnicos,

administrativos, de servicio u otros, y ejerce sobre ellos las potestades disciplinarias, pudiendo destituirlos respetando las garantías que establece la propia Ley Orgánica en su Art. 51, y oyendo previamente a la Oficina Nacional de Servicio Civil. Posee, en fin, la Universidad de la República plena autonomía para adquirir y enajenar (vender, donar, hipotecar, preñar) bienes muebles e inmuebles. -

En su Ley Orgánica, de acuerdo a lo dispuesto por los Arts. 20, 21 y 22 se establecen expresamente el conjunto de poderes de administración que se le asignan al Consejo Directivo Central. Los Arts. 39, 40 y 42 regulan las potestades de Consejos Directivos y de Decanos de Facultades. Los Arts. 48 a 51, hacen referencia a la potestad conferida al Consejo Directivo Central de dictar el estatuto de sus funcionarios.-

Respecto del Reglamento Orgánico, conforme a lo dispuesto por el Art. 168, num. 4º de la Constitución, la mayoría de las leyes orgánicas de los entes han establecido la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo y su sanción corresponde a éste a propuesta del ente.-

En el caso de la Universidad de la República y de acuerdo a la Ley Orgánica, esta potestad es del propio ente; ya que establece que puede resolver la creación, supresión, fusión o división de Facultades (Art. 21 lit. "q"). Asimismo y como los demás entes dicta su reglamento interno.- Materialmente, el ejercicio de función administrativa (actos individuales: actos-condición y actos subjetivos) y de función legislativa (actos-regla: reglamentos) es una consecuencia forzosa de la autonomía.-

Los Arts. 44 a 47 contienen normas relativas al patrimonio de la Universidad de la República e ingresos financieros de la misma.-

La Universidad posee autonomía respecto de la designación de funcionarios en cargos presupuestados, así como la de su contratación, sin perjuicio de tener presente el pronunciamiento previo de la Oficina Nacional de Servicio Civil, órgano estatal que provee los funcionarios solicitados por el mecanismo de redistribución de funcionarios excedentes provenientes de otras entidades estatales y sin perjuicio de las excepciones al régimen general que le otorga la ley. Ej: Hospital de Clínicas.-

RÉGIMEN FINANCIERO DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA: El mismo está establecido en el Art. 44 de la Ley Orgánica. Su presupuesto está comprendido dentro del previsto por el art. 220 de la Constitución, siendo sus recursos los provenientes de los ingresos generales del Estado, pues los servicios que brinda son gratuitos. La Universidad administra en forma autónoma sus recursos financieros, en su carácter de persona jurídica pública, integrando su patrimonio el conjunto de bienes muebles e inmuebles, créditos y obligaciones.-

El Art. 23 de la Ley Orgánica determina que los proyectos de presupuesto sean elaborados por cada Consejo de Facultad, siendo remitidos al CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL que elabora las modificaciones que estime pertinentes, remitiéndolo luego al Poder Ejecutivo en carácter de proyecto final de presupuesto universitario. El Poder Ejecutivo puede introducir las modificaciones que estime pertinentes y remite ambos proyectos al Poder Legislativo, esto es, el proyecto original del ente universitario y el elaborado por aquel, formando parte del Presupuesto General .-

El Presupuesto Nacional rige todo el período de gobierno, siendo presentado al Poder Legislativo previo asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto dentro de los seis primeros meses de ejercicio. Sin perjuicio, en forma anual se presenta la rendición de cuentas y balance del ejercicio (Art. 24 de la Ley Orgánica).-

Es en este momento en que el ~~CDC~~ puede proponer las modificaciones que estime indispensables en sus presupuestos de sueldos, gastos e inversiones.-

LIMITES A LA AUTONOMIA DE ADMINISTRACION DE LA UNIVERSIDAD: Rige en materia de recursos financieros el principio de que no se puede ordenar un gasto si previamente no existe disponibilidad de crédito.-

E) CONTRALOR DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El Tribunal de Cuentas ejerce un contralor de legalidad de los gastos que ordena la Universidad con cargo a los créditos que cada ley de presupuesto o de rendición de cuentas le asignan. No efectúa un contralor respecto a la oportunidad o conveniencia, formula

observaciones, denuncia irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad.-

La autonomía de administración encuentra sus límites en aquellos que emanan de la propia ley de presupuesto, rendiciones de cuentas y normas legales y reglamentarias que regulan el proceso del gasto público.-

F) ANALISIS DEL ART. 205 DE LA CONSTITUCION DE 1967:

Especial consideración merece el Art. 205 de la Constitución, por cuanto establece que se aplicarán "en lo pertinente" a los servicios de enseñanza los artículos que se incluyen en él.-

De acuerdo a una definición de lo que es "lo pertinente", según el Diccionario de la Academia Española significa "perteneciente a una cosa"(primera acepción). "Dícese de lo que viene a propósito" (segunda acepción). "Conducente o concerniente al pleito" (tercera acepción, de uso forense).-

El Art. 205 de la Constitución está ubicado en el Cap. II, Sección XI de la misma.

Regula específicamente a los Entes Autónomos de Enseñanza y establece la aplicación de determinados artículos del Capítulo 1 de dicha Sección (referida a los Entes Autónomos en general) sólo en caso de que puedan referirse a algo perteneciente a los Entes Autónomos de Enseñanza, procediendo con un carácter restrictivo respecto de su aplicabilidad. Esto es: los Artículos 189, 190, 191, 192, 193, 194, 198 (incisos 1ero. y 2do), 200 y 201.

COMENTARIO FINAL

La Universidad de la República posee autonomía, consagrada a nivel constitucional y legal, lo cual le permite garantizar el cumplimiento de sus fines. Sus condiciones, leyes y procedimientos aseguran la transparencia en su gestión, así como la demostración de sus logros y respuestas a los requerimientos de los diversos sectores sociales y económicos de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- . Brovetto, Jorge. *Formar para lo desconocido: apuntes para la teoría y práctica de un modelo universitario en construcción*. Montevideo, Udelar, 1994. 104 p. (Documentos de Trabajo; 5)
- . Cagnoni, José Aníbal. *El cogobierno y la autonomía*. En: Gaceta Universitaria, año 2, n° 3, (nov. 1988), p. 8-9.
- . Cajarville Peluffo, Juan P. *La descentralización: su estado constitucional y posibilidades de su regulación legal*. En: Anuario de Derecho Administrativo, tomo 12, (2005), p. 11- 47.
- . Casinelli Muñoz, Horacio. *Alcance de la autonomía constitucional de la Universidad*. En: Gaceta Universitaria, año 1, n° 3 (oct. 1987), p. 6.
- . Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI (5-9 de oct. 1998: París) *La educación superior en el siglo XXI: visión y acción. Debate temático: Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica*. París, UNESCO, 1998.15 p.5.
- . Fernández Araújo, Beatriz. *Instrumentos de autonomía y democracia interna*. En: Gaceta Universitaria, año 3, n° 2/3 (nov.-dic. 1989), p. 5.
- . Labaure, Carlos. *El Ente Universidad de la República*. En: *La Universidad: Estudios en su homenaje*. Montevideo, Facultad de Derecho, 1988, p. 43-49.
- . Pérez Pérez, Alberto. Los Entes Autónomos de Enseñanza en la Constitución Nacional. 1a. ed. Montevideo, Udelar, 1990. p. 283 y SS.
- . Universidad de la República. Unidad de Capacitación y Desarrollo. *La Universidad de la República: evolución, organización y fines*. Montevideo, Udelar, 1991. 105 p.